

Tilburg University

Noot bij: Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (2013-11-20)

van der Vorm, B.

Publication date:
2014

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van der Vorm, B., (2014). *Noot bij: Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (2013-11-20)*, Nov 20, 2013. (AB Rechtspraak Bestuursrecht; Vol. 2014, No. p. 20-28).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

AB 2014/3: Wet Bibob. Intrekking vergunning ten behoeve van de exploitatie van een coffeeshop.

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	20 november 2013
Magistraten:	Mrs. D.A.C. Slump, A. Hammerstein, H. Bolt	Zaaknr:	201210284/1/A3
Conclusie:	-		
Noot:	B. van der Vorm 	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2013:1992, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 20-11-2013		

Wetgang: Art. 3 Wet Bibob; art. 7:1a, 8:29 Awb; art. 7 Overlastverordening

Brondocument: ABRvS, 20-11-2013, nr 201210284/1/A3

Essentie

Intrekking verleende exploitatievergunning ten behoeve van een coffeeshop. Sprake van een zakelijk samenwerkingsverband. Intrekking niet disproportioneel.

Samenvatting

Op grond van een advies van het Landelijk Bureau Bibob heeft de burgemeester van Helmond een zakelijk samenwerkingsverband aangenomen tussen appellant en persoon B en persoon A. Het Landelijk Bureau Bibob adviseert dat sprake is van een ernstig gevaar dat de overlastvergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of om strafbare feiten te plegen, als bedoeld in art. 3 lid 1 aanhef en onder a en b Wet Bibob. De appellant voert onder andere de beroepsgrond aan dat de burgemeester bij de toepassing van deze wet, ten onrechte een zakelijk samenwerkingsband heeft aangenomen tussen appellant en persoon B en persoon A. Volgens de Afdeling heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat de burgemeester gelet op het samenstel van feiten en omstandigheden op goede gronden een zakelijk samenwerkingsverband heeft aangenomen tussen appellant en persoon B en persoon A. Voorts acht de appellant de intrekking van de overlastvergunning disproportioneel met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten, zodat op grond van art. 3 lid 5 Wet Bibob niet tot intrekking mocht worden overgaan. De burgemeester had volgens de appellant kunnen volstaan met het verbinden van voorschriften aan de vergunning als bedoeld in art. 3 lid 7 Wet Bibob. De Afdeling ziet met de rechtbank geen aanleiding de intrekking van de overlastvergunning disproportioneel te achten met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten. Evenmin valt in te zien dat de burgemeester met toepassing van art. 3 lid 7 Wet Bibob in dit geval had kunnen volstaan met het stellen van voorschriften.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank 's-Hertogenbosch van 20 september 2012 in zaak nr. 11/3399 in het geding tussen:

appellant

en

de burgemeester van Helmond.

Bewerkte uitspraak

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 11 maart 2011 heeft de burgemeester de aan appellant verleende overlastvergunning ingetrokken. De burgemeester heeft ingestemd met rechtstreeks beroep als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en heeft het tegen voornoemd besluit ingediende bezwaarschrift in overeenstemming met artikel 7:1a, vijfde lid, van die wet doorgezonden naar de rechtbank.

Bij uitspraak van 20 september 2012 heeft de rechtbank het tot beroep getransformeerde bezwaar van appellant ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

De burgemeester heeft het advies van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: het Bureau) van 14 januari 2011 en het aanvullend advies van dat bureau van 28 februari 2011 aan de Afdeling toegezonden. Daarbij heeft hij medegedeeld dat uitsluitend de Afdeling ervan kennis zal mogen nemen. De Afdeling heeft de verzochte beperking van de kennisneming van de adviezen gerechtvaardigd geacht en appellant gevraagd om toestemming als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb. Deze toestemming is verleend. De Afdeling heeft kennisgenomen van de adviezen van het Bureau.

Bij afzonderlijke brief heeft de burgemeester een schriftelijke zienswijze van persoon A van 31 januari 2011 aan de Afdeling toegezonden. Daarbij heeft hij medegedeeld dat uitsluitend de Afdeling ervan kennis zal mogen nemen. De Afdeling heeft de verzochte beperking van de kennisneming van de zienswijze alleen gerechtvaardigd geacht wat betreft de daarin opgenomen punten 4 tot en met 21 en appellant gevraagd om toestemming als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb. Deze toestemming is verleend. De Afdeling heeft kennisgenomen van de punten 4 tot en met 21 van de zienswijze.

De burgemeester heeft de zienswijze met weglating van die gedeelten ten aanzien waarvan de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is geacht alsnog toegezonden ter voeging in het dossier.

De Afdeling heeft de zaak op 17 oktober 2013 ter zitting gevoegd behandeld met zaak nr. 201210280/1/A3, waar appellant, bijgestaan door mr. M.M. van den Boomen, advocaat te Roermond, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. P. Helmus, werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. B.J.P.G. Roozendaal, advocaat te Breda, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: de Wet Bibob), kunnen bestuursorganen, voor zover zij bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat die beschikking mede zal worden gebruikt om:

- a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare, voordelen te benutten, of
- b. strafbare feiten te plegen.

Ingevolge het tweede lid wordt, voor zover het ernstig gevaar, als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, betreft, de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:

- a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, als bedoeld in het eerste lid, onder a,
- b. in geval van vermoeden de ernst daarvan,
- c. de aard van de relatie en
- d. de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen.

Ingevolge het derde lid wordt, voor zover het ernstig gevaar, als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b,

betreft, de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:

- a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten, waarvoor de beschikking wordt aangevraagd, dan wel is gegeven,
- b. in geval van vermoeden, de ernst daarvan,
- c. de aard van de relatie en
- d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.

Ingevolge het vierde lid, zoals dat luidde ten tijde van belang, staat de betrokkene in relatie tot strafbare feiten, als bedoeld in het tweede en derde lid, indien:

- a. hij deze strafbare feiten zelf heeft begaan,
- b. hij direct of indirect leiding geeft, dan wel heeft gegeven, aan, zeggenschap heeft, dan wel heeft gehad over of vermogen verschaft, dan wel heeft verschaft, aan een rechtspersoon in de zin van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht die deze strafbare feiten heeft begaan, of
- c. een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft, dan wel heeft gehad, over, vermogen verschaft, dan wel heeft verschaft, aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat.

Ingevolge het vijfde lid vindt de intrekking, bedoeld in het eerste lid, slechts plaats, indien deze evenredig is met:

- a. de mate van het gevaar en
- b. voor zover het ernstig gevaar, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten.

Ingevolge het zevende lid kan het bestuursorgaan voor zover blijkt dat geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, zoals dat luidde ten tijde van belang, kan een gemeentelijke vergunning die op grond van een verordening verplicht is gesteld voor een inrichting of bedrijf door het college van burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk de burgemeester, voor zover het een krachtens het tweede lid aangewezen inrichting of bedrijf betreft, worden ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3.

Ingevolge het derde lid, zoals dat luidde ten tijde van belang, kan, voordat een beslissing, als bedoeld in het eerste lid, wordt genomen, het college van burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk de burgemeester, het Bureau om een advies vragen.

Ingevolge artikel 26 kan de officier van justitie die over gegevens beschikt die er op duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds gepleegd zijn of, naar redelijkerwijs op grond van feiten of omstandigheden kan worden vermoed, gepleegd zullen worden, het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst op de wenselijkheid wijzen het Bureau om een advies te vragen.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder g, van de Overlastverordening horeca- en aanverwante bedrijven 2006 (hierna: de Overlastverordening), zoals die luidde tot 4 november 2011, wordt in deze verordening verstaan onder leidinggevende:

1. de natuurlijke persoon of bestuurders van een rechtspersoon of hun gevolmachtigden, voor wiens rekening en risico het horecabedrijf, het afhaalcentrum of de growshop wordt geëxploiteerd;
2. de natuurlijke persoon, die algemene leiding geeft aan een onderneming, waarin het horecabedrijf, het afhaalcentrum of de growshop wordt geëxploiteerd;
3. de natuurlijke persoon, die onmiddellijke leiding geeft aan het horecabedrijf, het afhaalcentrum of de growshop.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, trekt de burgemeester de vergunning in indien blijkt dat de overlastvergunning ten gevolge van onjuiste of onvolledige gegevens en bescheiden is verleend.

2. De burgemeester heeft op 11 maart 2011 de bij besluit van 27 april 2010 aan appellant verleende overlastvergunning ten behoeve het exploiteren van coffeeshop aan de locatie te Helmond (hierna: de inrichting) ingetrokken. De intrekking is zowel gebaseerd op artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, van de Overlastverordening als op artikel 7, eerste lid, gezien in samenhang met artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob. Ter motivering van de intrekking op basis van de Overlastverordening heeft de burgemeester aangevoerd dat persoon B en persoon C in de aanvraag ten onrechte niet als leidinggevenden zijn vermeld en dat persoon A

ten onrechte niet als financier is vermeld. De intrekking op grond van de Wet Bibob heeft de burgemeester, onder verwijzing naar de adviezen van het Bureau van 14 januari 2011 en 28 februari 2011, gebaseerd op de aanwezigheid van een zakelijk samenwerkingsverband tussen appellant en persoon B en persoon A.

Persoon B is onherroepelijk veroordeeld voor twee Opiumwetdelicten en diefstal en van hem wordt vermoed dat hij zich heeft schuldig gemaakt aan de teelt van hennep en diefstal. Van persoon A wordt vermoed dat hij gedurende een lange periode en tot in het recente verleden zich heeft schuldig gemaakt aan handelen in strijd met de Opiumwet. Volgens de burgemeester bestaat daarom ernstig gevaar dat de overlastvergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of om strafbare feiten te plegen.

3. De rechtbank heeft onder verwijzing naar de adviezen van het Bureau van 14 januari 2011 en 28 februari 2011 geoordeeld dat de burgemeester zich in het besluit van 11 maart 2011 op het standpunt heeft mogen stellen dat een zakelijk samenwerkingsverband bestaat tussen appellant en persoon B en persoon A. Voorts heeft de rechtbank geoordeeld dat de burgemeester zich daarbij op het standpunt heeft mogen stellen dat op grond van de in de adviezen vermelde feiten en omstandigheden ernstig gevaar bestaat dat de overlastvergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of om strafbare feiten te plegen. Aangezien de intrekking van de overlastvergunning al op grond van de Wet Bibob mocht worden gebaseerd, is de rechtbank aan een beoordeling van de andere intrekkingsgrond niet meer toegekomen.
4. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester zich in het besluit van 11 maart 2011 op het standpunt heeft mogen stellen dat een zakelijk samenwerkingsverband bestaat met persoon B en persoon A. Daartoe voert hij aan dat persoon B bij hem in loondienst was en geen leidinggevende rol in de inrichting vervulde. Dit is tegenover de politie bevestigd door getuige in zijn verklaring van 1 augustus 2010. Persoon B heeft verklaard geen belang te hebben in de inrichting. Het enkele feit dat persoon B enkele zaken voor hem heeft geregeld, is volgens appellant onvoldoende om een zakelijk samenwerkingsverband tussen hen aannemelijk te achten. De burgemeester heeft persoon A voorts ten onrechte aangemerkt als financier van de inrichting. De koopsom van de inrichting bedroeg € 810.000 waarvan € 600.000 door persoon D is betaald en € 210.000 door getuige. Dat persoon A een borgstelling van € 75.000 aan persoon D heeft betaald ten behoeve van de koop van het pand waarin de inrichting werd geëxploiteerd, was niet bekend bij appellant en evenmin heeft hij hem gevraagd dit te doen. Appellant acht van belang dat de wijze van financiering van de inrichting reeds bekend was bij de Bibob-toets in 2009 in het kader van de vergunningverlening en destijds niet heeft geleid tot weigering van de bedoelde vergunning. Voorts betwist appellant dat persoon A in elk geval de huur voor de inrichting voor de maand juni 2010 heeft betaald. Hij acht de verklaringen van persoon D en persoon A daarover, evenals het schriftelijke bewijsstuk, onbetrouwbaar. Appellant stelt dat hij met persoon D had afgesproken dat hij de huur over de maand juni 2010 later zou betalen. De huur voor de maanden juni en september 2010 is met behulp van een op 8 oktober 2010 afgesloten lening bij bedrijf op 29 oktober 2010 overgemaakt op de bankrekening van persoon D. De rol van persoon A bij de inrichting was beperkt tot het leveren van softdrugs. Appellant wilde niet dat persoon A invloed op de bedrijfsvoering van de inrichting had of kreeg.
- 4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 20 februari 2013 in zaak nr. 201113289/1/A3) mag een bestuursorgaan afgaan op de expertise van het Bureau, tenzij de in het advies vermelde gegevens de bevindingen duidelijk niet kunnen dragen, bijvoorbeeld omdat ze daarvoor te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden of omdat ze in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is.
- 4.2. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester zich op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat tussen appellant en persoon B en persoon A een zakelijk samenwerkingsverband bestaat, als bedoeld in artikel 3, vierde lid, onder c, van de Wet Bibob. Daartoe heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de burgemeester, onder verwijzing naar de adviezen van het Bureau van 14 januari 2011 en 28 februari 2011, in aanmerking heeft mogen nemen dat persoon B en appellant al gedurende langere tijd een relatie hebben met een duidelijk zakelijke component. Persoon B heeft verklaard dat hij, wanneer dat nodig was en tijdens vakanties van appellant, de honneurs waarnam in het voormalige, in het pand van de inrichting gevestigde, café van appellant. De rol die persoon B in dat café vervulde was zo groot dat de politie hem in 2007 als uitbater van het café zag. Zoals de rechtbank

terecht in aanmerking heeft genomen, volgt voorts uit de adviezen dat aannemelijk is dat persoon B ook zakelijk betrokken was bij de exploitatie van de inrichting. Verder mocht de burgemeester zich, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, op het standpunt stellen dat de informatie uit het advies van het Bureau van 14 januari 2011 over de rol van persoon B de nauwe verbondenheid tussen hem en appellant bevestigt. Persoon B heeft verklaard dat hij heeft geadviseerd en geholpen bij de verbouwing van de inrichting. Appellant heeft verklaard dat hij in overleg met zijn vrouw en persoon B op zoek is gegaan naar een fatsoenlijke leverancier van softdrugs voor de inrichting. Verder was persoon B vaak aanwezig in de inrichting en droeg hij zorg voor aanvulling van de voorraad hasj. Persoon B heeft verklaard dat hij gesprekken voerde met de eigenaar van het pand waarin de inrichting was gevestigd over schade en de afhandeling hiervan, zonder dat appellant hier op enigerlei wijze bij was betrokken. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester deze omstandigheden mocht meewegen bij zijn standpunt dat een zakelijk samenwerkingsverband tussen appellant en persoon B bestaat. De burgemeester heeft bij zijn conclusie dat een zakelijk samenwerkingsverband bestaat tussen appellant en persoon A mogen meewegen dat persoon A vermoedelijk huur en rekeningen voor de inrichting heeft betaald. Persoon A en persoon D hebben verklaard dat persoon A in ieder geval de huur voor de inrichting voor de maand juni 2010 heeft betaald. Dit wordt bovendien ondersteund door een schriftelijk bewijsstuk. De enkele betwisting van appellant dat persoon A de huur voor de inrichting voor de maand juni 2010 heeft betaald, heeft de rechtbank terecht als onvoldoende beoordeeld tegenover de met schriftelijke stukken onderbouwde verklaringen van persoon D en persoon A. Appellant heeft ook in hoger beroep niet aannemelijk gemaakt dat persoon A niet de bedoelde huursom heeft betaald. De door hem in dat verband ingebrachte schriftelijke stukken bieden daartoe onvoldoende grondslag. Verder heeft persoon A een borgstelling van € 75.000 betaald aan persoon D ten behoeve van de koop van het pand waarin de inrichting werd geëxploiteerd. Appellant betwist dat niet. Dat appellant, zoals hij heeft aangevoerd, hier niet om heeft gevraagd en hiervan niet op de hoogte was, maakt het niet anders. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester deze omstandigheid mocht meewegen bij zijn standpunt dat een zakelijk samenwerkingsverband tussen appellant en persoon A bestaat. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat de rol van persoon A ten tijde van de aanvraag van de vergunning bekend was bij de burgemeester. Voorts is van belang geacht dat persoon A de leverancier is van softdrugs voor de inrichting en zich heeft gedragen en voorgedaan als eigenaar van de inrichting. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester hierbij in aanmerking heeft mogen nemen dat persoon A vermoedelijk vaak aanwezig is geweest in de inrichting en vermoedelijk invloed heeft gehad op de selectie van personeelsleden van de inrichting. De enkele stelling van appellant dat hij niet wilde dat persoon A invloed had of kreeg op de bedrijfsvoering van de inrichting, heeft de rechtbank terecht onvoldoende geacht om geen zakelijk samenwerkingsverband aan te nemen tussen appellant en persoon A.

De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de burgemeester gelet op bovenstaand samenstel van feiten en omstandigheden op goede gronden een zakelijk samenwerkingsverband heeft aangenomen tussen appellant en persoon B en persoon A.

Het betoog faalt.

5. Voorts betoogt appellant dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester zich in het besluit van 11 maart 2011 op het standpunt heeft mogen stellen dat op grond van de in de adviezen vermelde feiten en omstandigheden, ernstig gevaar bestaat dat de overlastvergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of om strafbare feiten te plegen. Daartoe voert hij aan dat de burgemeester ten onrechte bij zijn beoordeling mede heeft betrokken het strafbare feit van levering van softdrugs aan de inrichting door persoon A. De levering van softdrugs is noodzakelijk om softdrugs in een coffeeshop te kunnen verkopen en kan hem daarom niet worden tegengeworpen. Appellant acht de intrekking van de overlastvergunning voorts disproportioneel met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten, zodat op grond van artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob niet tot intrekking mocht worden overgaan. De burgemeester had volgens hem kunnen volstaan met het verbinden van voorschriften aan de vergunning als bedoeld in artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob.
- 5.1. Zoals onder 4.2. is overwogen, mocht tussen appellant en persoon B en persoon A het bestaan van een zakelijk samenwerkingsverband worden aangenomen. Appellant staat om die reden in relatie tot strafbare feiten die door hen zijn gepleegd of waarvan aannemelijk is dat ze door hen zijn gepleegd.

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester zich op het standpunt mocht stellen dat uit het advies van 14 januari 2011 van het Bureau volgt dat persoon B onherroepelijk is veroordeeld voor twee Opiumwetdelicten en diefstal. Verder wordt van hem vermoed dat hij zich heeft schuldig gemaakt aan de teelt van hennep en diefstal. Voorts mocht de burgemeester bij zijn beoordeling wat de ernst van het gevaar betreft, betrekken, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen dat van persoon A wordt vermoed dat hij gedurende een lange periode en tot in het recente verleden zich heeft schuldig gemaakt aan handelen in strijd met de Opiumwet.

De rechtbank heeft, gezien de ernst van de vermoedens, de aard van de relatie, en het aantal gepleegde strafbare feiten, terecht geoordeeld dat de burgemeester onder verwijzing naar de gemotiveerde adviezen van het Bureau het standpunt mocht innemen dat een ernstig gevaar bestaat dat de overlastvergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen op geld waardeerbare voordelen te benutten of strafbare feiten te plegen. Het strafbare feit van levering van softdrugs aan de inrichting is in dit kader niet betrokken. Deze omstandigheid is slechts mede betrokken in het kader van de beoordeling van het zakelijk samenwerkingsverband tussen appellant en persoon A. De Afdeling ziet met de rechtbank voorts geen aanleiding de intrekking van de overlastvergunning disproportioneel is achten met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten. Evenmin valt derhalve in te zien dat de burgemeester met toepassing van artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob in dit geval had kunnen volstaan met het stellen van voorschriften. Het betoog faalt.

6. Hetgeen appellant heeft aangevoerd ten aanzien van de intrekking op basis van artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, van de Overlastverordening behoeft gelet op het vorenstaande geen bespreking meer.
7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
recht doende:
bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Auteur: B. van der Vorm 

1. Op grond van artikel 3, eerste lid, Wet Bibob is het mogelijk voor bestuursorganen om beschikkingen te weigeren of in te trekken indien sprake is van een ernstig gevaar dat de beschikking wordt misbruikt. Ten aanzien van deze weigering of intrekking is het niet vereist dat de strafbare feiten ook daadwerkelijk hebben geleid tot een strafrechtelijke veroordeling. De betrokkene staat ex artikel 3, vierde lid, onderdeel a, Wet Bibob, in relatie tot deze strafbare feiten indien hij deze strafbare feiten zelf heeft gepleegd. Blijkens artikel 3, vierde lid, onderdeel c, Wet Bibob, staat de betrokkene eveneens in relatie tot strafbare feiten, indien een ander in een zakelijk samenwerkingsverband met de betrokkene staat of heeft gestaan. Uit de jurisprudentie komt het beeld naar voren dat sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband, indien duurzame of structurele zakelijke relaties aanwezig zijn, die zijn gericht op samenwerking of waarbinnen wordt samengewerkt (R.D. Scholte, 'Het zakelijk samenwerkingsverband. Tien jaar ontwikkelingen op het terrein van de Wet Bibob', *NJB* 2013/2190, p. 2601). Scholte geeft aan dat in de praktijk veelal een zakelijk samenwerkingsverband aannemelijk wordt geacht op grond van verschillende factoren en dat een zakelijk samenwerkingsverband zelden wordt aangenomen wegens de aanwezigheid van een enkele omstandigheid. De wetgever heeft in dit verband geen begrenzing gesteld aan de factoren, die kunnen worden toegepast bij de beoordeling van de aanwezigheid van een zakelijk samenwerkingsverband (Scholte 2013, p. 2602).
2. In de onderhavige zaak heeft de burgemeester van Helmond een verleende overlastvergunning ten behoeve

van het exploiteren van een coffeeshop ingetrokken. Deze intrekking is gegrond op artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, van de Overlastverordening jo. artikel 3, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet Bibob. De intrekking van de vergunning op grond van de Wet Bibob is gebaseerd op de aanwezigheid van een zakelijk samenwerkingsverband tussen appellant en persoon B en persoon A. Uit deze zaak blijkt niet dat appellant een (relevant) strafrechtelijk verleden heeft, waardoor hij in strafrechtelijk opzicht 'schoon' is. Dit betekent echter niet dat de vergunning van appellant niet kan worden ingetrokken. Met goedkeuring van de Afdeling heeft de burgemeester van Helmond een zakelijk samenwerkingsverband kunnen aannemen tussen appellant en persoon B en persoon A. Het zakelijk samenwerkingsverband tussen appellant en persoon B bestaat uit verschillende factoren. Zo vervult persoon B volgens de politie in 2007 de rol van uitbater, is persoon B ook zakelijk betrokken bij de exploitatie van de inrichting en is sprake van een nauwe verbondenheid tussen appellant en persoon B. Deze nauwe verbondenheid blijkt onder andere uit een verklaring van persoon B waarin hij heeft verklaard dat hij heeft geadviseerd en geholpen bij de verbouwing van de inrichting (rov 4.2). Er wordt ook een zakelijk samenwerkingsverband aangenomen tussen appellant en persoon A. De factoren op grond waarvan het zakelijk samenwerkingsverband wordt aangenomen, zijn divers. Ten eerste mocht de burgemeester meewegen dat persoon A vermoedelijk huur en rekeningen voor de inrichting heeft betaald. Ten tweede heeft persoon A een borgstelling van € 75.000 betaald aan persoon D ten behoeve van de koop van het pand, waarin de inrichting werd geëxploiteerd, hetgeen niet wordt betwist door appellant. Ten slotte is persoon A de leverancier van softdrugs voor de inrichting en heeft zich voorgedaan als de eigenaar van de inrichting (rov 4.2). De Afdeling accepteert de aanwezigheid van het zakelijk samenwerkingsverband door deze verschillende elementen in de relatie tussen de betrokkene en de derden, te belichten. Hiermee wijkt deze uitspraak niet af van eerdere uitspraken van de Afdeling, waarin zij de aanwezigheid van een zakelijk samenwerkingsverband aannemelijk heeft geacht.

3. Een interessant gegeven is de stelling van de appellant dat hij niet wilde dat persoon A invloed had of kreeg op de bedrijfsvoering van de inrichting. De Afdeling heeft in eerdere uitspraken aangegeven dat verschillende criteria bij de beoordeling van een zakelijk samenwerkingsverband niet van toepassing zijn. Zo is het bij de beoordeling van een zakelijk samenwerkingsverband niet vereist dat een ander dan de betrokkene feitelijk de leiding heeft over de desbetreffende onderneming (ABRvS 15 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ2636) en hoeft de betrokkene ook geen (volledige) wetenschap te hebben van het zakelijk samenwerkingsverband (ABRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1830). Uit de onderhavige uitspraak blijkt dat bij de beoordeling van de aanwezigheid van een zakelijk samenwerkingsverband, het niet is vereist dat de betrokkene niet wilde dat de ander — in casu persoon A — invloed had of kreeg op de bedrijfsvoering van de inrichting (rov 4.2). Bij de beoordeling van de vraag in hoeverre sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband, is het door de betrokkene aangevoerde criterium, inhoudende dat de betrokkene niet wilde dat een ander invloed had of kreeg op de bedrijfsvoering van de inrichting, dus niet van toepassing.
4. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de burgemeester zich op het standpunt stellen dat op grond van de feiten en omstandigheden sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband tussen appellant en persoon B en persoon A (rov 4.2). In strafrechtelijk opzicht is appellant, zoals eerder opgemerkt, 'schoon'. Dit geldt niet voor persoon B en persoon A. Volgens de Afdeling mocht de burgemeester zich op het standpunt stellen, dat uit het advies van het Landelijk Bureau Bibob volgt, dat persoon B onherroepelijk is veroordeeld voor twee Opiumwetdelicten en diefstal. Ook wordt van hem vermoed dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan de teelt van hennep en diefstal (rov 5.1). Ten aanzien van persoon A wordt vermoed dat hij gedurende een lange periode en tot in het recente verleden zich schuldig heeft gemaakt aan handelen in strijd met de Opiumwet (rov 5.1). Wegens de aanwezigheid van het zakelijk samenwerkingsverband tussen appellant en persoon B en persoon A staat appellant in relatie tot deze strafbare feiten. Op grond van deze feiten en omstandigheden adviseert het Landelijk Bureau Bibob dat sprake is van een ernstig gevaar dat de overlastvergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of om strafbare feiten te plegen. Dit advies wordt door de burgemeester van Helmond overgenomen.
5. Naast de betwisting van de aanwezigheid van het zakelijk samenwerkingsverband betoogt appellant ook dat de intrekking van de overlastvergunning op grond van artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob, disproportioneel is met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten. De Afdeling geeft aan dat dit betoog faalt, omdat de Afdeling met de rechtbank voorts geen aanleiding ziet om de intrekking van de overlastvergunning disproportioneel te achten met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten (rov 5.1). Op geen

enkele wijze motiveert de Afdeling *waarom* de intrekking niet disproportioneel is met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten. Zo is het onduidelijk waarom de strafrechtelijke antecedenten van persoon B en persoon A, leiden tot de conclusie dat de intrekking niet disproportioneel is met de mate van het gevaar en de strafbare feiten. Waarom zijn deze (vermoedelijk) gepleegde strafbare feiten nu zó ernstig dat een intrekking is gerechtvaardigd? Zo is persoon A niet strafrechtelijk veroordeeld en is het onduidelijk in hoeverre de veroordeling van persoon B ter zake van de diefstal nu bijdraagt aan de evenredigheid van de intrekking van de beschikking. Mij zou kunnen worden tegengeworpen dat appellant ook op geen enkele wijze betoogt waarom de intrekking disproportioneel is met de mate van gevaar en de ernst van de strafbare feiten. Toch zie ik geen reden waarom de Afdeling nalaat de evenredigheidstoetsing nader te motiveren. Helaas is deze inhoudsloze evenredigheidstoetsing van de Afdeling geen uitzondering, maar eerder regel. Een week vóór deze uitspraak heeft de Afdeling op vergelijkbare wijze een inhoudsloze evenredigheidstoetsing toegepast. Zo overwoog de Afdeling in die zaak dat in hetgeen appellanten hebben aangevoerd de rechtbank terecht geen grond heeft gezien voor het oordeel dat de weigering niet evenredig is met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten (ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1908, rov 10.1). De gebrekkige evenredigheidstoetsing waarvan de Afdeling zich bedient, is ook door andere auteurs gesignaleerd. Zo heeft Veldhuis terecht opgemerkt dat zowel in de bestuurspraktijk, alsook in de rechtspraak, nauwelijks aandacht is voor de evenredigheid van een weigering of intrekking van een beschikking (R.W. Veldhuis, 'Besluitvorming op basis van een Bibobadvies', in: A.E.M. van den Berg, A. Tollenaar en R.W. Veldhuis (red.), *Beoordelen van integriteit met de Wet Bibob*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 22). Ook Tollenaar heeft eerder gewezen op de gebrekkige evenredigheidstoets ex artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob, van de Afdeling (zie hierover de annotatie van A. Tollenaar in AB 2011/28). Ik sluit me graag aan bij deze commentaren op de gebrekkige evenredigheidstoets van de Afdeling.

6. Ten slotte wordt door appellant aangevoerd dat de burgemeester had kunnen volstaan met het verbinden van voorschriften aan de vergunning, zoals bedoeld in artikel 3, zevende lid, Wet Bibob (rov 5). De Afdeling geeft aan niet in te zien dat de burgemeester met toepassing van artikel 3, zevende lid, Wet Bibob, in dit geval had kunnen volstaan met het stellen van voorschriften (rov 5.1). Meer woorden maakt de Afdeling niet vuil aan deze beroepsgrond. Had de Afdeling dit wel kunnen (en moeten) doen? Uit artikel 3, zevende lid, Wet Bibob, volgt dat voor zover blijkt dat geen sprake is van een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, Wet Bibob, het bestuursorgaan bij een mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften kan verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar. Artikel 3, zevende lid, Wet Bibob wordt door de Afdeling zó uitgelegd dat voorschriften niet kunnen worden verbonden aan een beschikking, indien sprake is van een ernstig gevaar. Dit is uitsluitend mogelijk indien sprake is van een mindere mate van gevaar (ABRvS 17 juni 2011, AB 2011/199, m.nt. C.M. Bitter en R.W. Veldhuis). In hun annotatie bij deze uitspraak geven Bitter en Veldhuis aan niet in te zien waarom bij een ernstig gevaar geen voorschriften kunnen worden verbonden aan de beschikking. Volgens Veldhuis verhoudt artikel 3, zevende lid, Wet Bibob, zich niet goed tot de evenredigheidstoetsing van artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob. Hij geeft aan dat indien sprake is van een ernstige mate van gevaar, maar het bestuursorgaan op grond van financiële of maatschappelijke belangen, de intrekking van een vergunning niet wenselijk acht, slechts de mogelijkheid van de vergunningverlening resteert. Onder die omstandigheden zou het naar zijn mening wenselijk zijn om de vergunning onder voorschriften te verlenen (R.W. Veldhuis, 'Besluitvorming op basis van een Bibobadvies', a.w., p. 22). De wetgever heeft tijdens het wetgevingsoverleg van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob (*Stb.* 2013, 205) het kennelijk niet nodig geacht om artikel 3, zevende lid, Wet Bibob aan te passen in die zin dat bestuursorganen, ook in het geval van een ernstige mate van gevaar, voorschriften aan de vergunning kunnen verbinden. In dit verband is weer de zojuist genoemde uitspraak van de Afdeling d.d. 13 november 2013, interessant. In deze zaak betogen de appellanten dat de burgemeester ten onrechte geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om aan de vergunning voorschriften te verbinden, die zijn gericht op het wegnemen of beperken van het gevaar (ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1908, rov 10). De Afdeling geeft aan dat de burgemeester zich op het standpunt mocht stellen dat een ernstig gevaar bestaat, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, Wet Bibob en de rechtbank terecht heeft overwogen dat ingevolge artikel 3, zevende lid, Wet Bibob geen ruimte bestaat voor de burgemeester om voorschriften te verbinden aan de exploitatievergunning (ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1908, rov 10.1). De Afdeling zou in de

onderhavige zaak een vergelijkbare motivering hebben kunnen toepassen. Met de motivering van de Afdeling, dat niet valt in te zien, dat de burgemeester met toepassing van artikel 3, zevende lid, Wet Bibob, had kunnen volstaan met het stellen van voorschriften, lijkt namelijk de mogelijkheid te bestaan dat het denkbaar is om bij de vaststelling van een ernstig gevaar, de vergunning te verlenen onder voorschriften, terwijl dit dus niet mogelijk is. Het is overigens wel mogelijk dat het Landelijk Bureau Bibob een ernstig gevaar adviseert, maar het bestuursorgaan (gemotiveerd) afwijkt van dit advies en vaststelt dat sprake is van een mindere mate van gevaar en vervolgens de vergunning verleent onder voorschriften. Ook is het mogelijk dat het Landelijk Bureau Bibob een mindere mate van gevaar adviseert, dit advies vervolgens wordt overgenomen door het bestuursorgaan, maar dat het bestuursorgaan de vergunning zonder voorschriften verleent en dus afziet van toepassing van artikel 3, zevende lid, Wet Bibob.

7. Wat leert deze uitspraak van de Afdeling ons? Ten eerste blijkt uit deze uitspraak dat bij de beoordeling van de aanwezigheid van een zakelijk samenwerkingsverband het geen vereiste is dat appellant niet wilde dat — in casu — persoon A — invloed had of kreeg op de bedrijfsvoering van de inrichting (rov 4.2). Ten tweede blijkt dat de Afdeling het niet nauw neemt met de motivering van de evenredigheidstoetsing van artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob. In deze zaak komt de Afdeling niet veel verder dan de overweging dat zij met de rechtbank geen aanleiding ziet om de intrekking van de vergunning disproportioneel te achten met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten (rov 5.1). De Afdeling geeft op geen enkele wijze aan waarom de intrekking niet disproportioneel is. In dit verband is kritiek geuit op de soms erg bondige motivering in hoger beroep, waarbij slechts een verwijzing naar het oordeel van de rechtbank plaatsvindt (zie hierover o.m. de annotatie van Y.E. Schuurmans in *AB* 2007/285). In de onderhavige zaak is naar mijn mening zelfs geen sprake van een erg bondige motivering, maar van een inhoudsloze motivering. Het is aanbevelenswaardig dat de Afdeling zich meer rekenschap geeft van de evenredigheid van de weigering of intrekking van een beschikking ex artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob.

Voetnoten

Voetnoten

- [*] Mr. drs. B. van der Vorm is docent straf(proces)recht, Tilburg University.